

## **PARECER JURÍDICO - SEDHAS**



PARECER ADMINISTRATIVO Nº: 56/2021

PROCESSOS P146557/2021

**OBJETO:** AQUISIÇÃO/ADESÃO DE 749 (SETECENTOS E QUARENTA E NOVE) CESTAS BÁSICAS PARA FORNECIMENTO DE BENEFÍCIO EVENTUAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL E INSEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

**REQUERENTE:** SECRETÁRIA MUNICIPAL DOS DIREITOS HUMANOS, HABITAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

JURÍDICO PARECER **OPINATIVO AQUISIÇÃO/ADESÃO DE 749 (SETECENTOS E QUARENTA E NOVE) CESTAS BÁSICAS PARA** FORNECIMENTO DE BENEFÍCIO EVENTUAL --- DECRETO MUNICIPAL Nº 2.386, ESTADO DE EMÊRGENCIA - DECRETO LEGISLATIVO Nº 562- AVANÇO INESPERADO NA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL E **INSEGURANÇA ALIMENTAR** E **NUTRICIONAL DIÁRIO DE ÓBITOS - COVID19** - LEI Nº 2070 DE 23 DE MARCO DE 2021.

#### 1. RELATÓRIO

Trata-se de requerimento administrativo formulado pela Coordenação Assistência Social da SEDHAS, por meio do Oficio nº 102/2021, datado de 05 de abril do ano de 2021, direcionado a Ilma. Secretária dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social, Sra. Andrezza Aguiar Coelho, acerca da realização de **AQUISIÇÃO** por meio de processo de carona a Ata de Registro de Preços nº 044/2020 vinculada ao Pregão Eletrônico nº 014/2020 da Secretaria da Segurança e Cidadania, de 749 (setecentos e quarenta e nove) unidades de **CESTAS BÁSICAS** PARA FORNECIMENTO DE BENEFÍCIO EVENTUAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL E INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.





Observa ainda, que é de conhecimento deste parecerista até a présente data, os seguintes documentos:

- 1. OFÍCIO Nº 102/2021 Coordenação da Assistência Social, contendo:
  - a. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO;
  - b. TERMO DE REFERÊNCIA;
  - TERMO DE HOMOLOGAÇÃO DE ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS;

Constam ainda documentação que complementa o processo *sub examine,* as informações abaixo:

- -Ofícios pedindo autorização à adesão (CELIC e SESEC)
- -Ofícios de resposta autorizando
- Ofício questionando a empresa se aceita fornecer
- -Resposta positiva da empresa
- -Publicação de realinhamento de valores das cestas, que foram de R\$106,00 para R\$136,88.
- Edital original e sua publicação
- -Ata de Registro de Preços original e sua publicação
- Contrato social da empresa
- -Certidões negativas (Municipal, Estadual, FGTS, Trabalhista e Dívida Ativa)
- -Comprovação de CNPJ da empresa
- -Foto da Fachada da empresa
- -Contrato
- -Documentação do responsável pela assinatura do contrato( RG, CPF e comprovante de residência

Inicialmente, destaco, no processo em análise, a existência da publicação DOS VALORES que foram de R\$106,00 (sento e seis reais) para R\$136,88 (cento e trinta e seis reais), necessário para o correto REALINHAMENTO DE VALORES DAS CESTAS considerando o valor inicial do edital original de publicação contendo o valor de R\$106,00 (sento e seis reais), possibilitando assim a requerida adesão para AQUISIÇÃO DE 749 (setecentos e quarenta e nove) unidades de cestas básicas para atender fornecimento de BENEFÍCIO EVENTUAL à população em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional.

Destaco ainda, o DECRETO MUNICILAP Nº 2.386, datado de 29 de março de 2020, onde, de forma preventiva, dispõe sobre o ESTADO DE EMERGÊNCIA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SOBRAL, unifica as medidas de contingência e combate à propagação do coronavírus, trata sobre o funcionamento administrativo, e dá outras providências, sendo o mesmo, confirmado pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, quinta-feira (04/03), aprovando a prorrogação até 30 de junho do presente ano, DECRETO LEGISLATIVO Nº 562, que para fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar n° 101, datada de 04 de maio do ano de 2020, reconhece



a ocorrência de calamidade pública nos termos dos Decretos Legislativos n° 545, de 08 do mes de abril do ano de 2020, Decretos Legislativos n° 546, de 17 do mês de abril do ano de 2020, e Decretos Legislativos n° 547, de 23 do mês de abril do ano de 2020, nos seguintes municípios: Atarapé, Altaneira, Barbalha, Barro, Baturité, Campos Sales, Crateús, Crato, Guaramiranga, Generel Sampaio, Icó, Independência, Iracema, Itapagé, Itatira, Martinopoles, Meruoca, Milagres, Milhã, Mombaça, Parambu, Paramoti, Pentecoste, Pindoretama, Ponteiras, Quixadá, Quixeré, Santa Quitéria, SOBRAL, Tamboril e Varjota.

Ainda em sede de necessário destaque, trago a informação da vigência da LEI MUNICIPAL Nº 2070 DE 23 DE MARÇO DE 2021, que autoriza o poder executivo a adotar medidas assistenciais excepcionais e econômicas, face aos estados de emergência em saúde e de calamidade pública decorrentes da pandemia do coronavírus (COVID-19).

No dispositivo acima mencionado, o legislador municipal foi específico em alguns benefícios, um deles foi justamente a CESTA BÀSICA, Vejamos:

(...)

Art. 2º Enquanto durar os estados de emergência em saúde e de calamidade pública no âmbito do Município de Sobral, estabelecidos por meio do Decreto Municipal nº 2.371, de 16 de março de 2020 e suas alterações, bem como pelo Decreto Legislativo nº 562, de 04 de março de 2021, fica o Poder Executivo autorizado a fornecer gratuitamente:

I - kits de alimentação às famílias dos alunos da Rede Pública Municipal de Ensino;

II - urnas funerárias e translado aos necessitados;

III - cestas básicas para pessoas carentes em situação de vulnerabilidade social, conforme critérios previamente estabelecidos pelo Poder Executivo;

IV - 01 (uma) cesta básica mensal ou auxílio financeiro no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais) mensais, por até 02 (dois) meses para as seguintes categorias: a) mototaxistas e taxistas cadastrados na Secretaria do Trânsito e Transporte – SETRAN. (...)

Por fim, destaco que os números apresentados em sede de JUASTIFICATIVA DA AQUISIÇÃO, onde apresenta especificações e quantitativos das cestas requisitadas: (...)







# 4. DAS ESPECIFICAÇÕESEQUANTITATIVOS

ITEM	PSPECIPICAÇÃO	UNID,	OTDE.
ı	CESTA BÁSICA COMPOSTA POR: 02 KG DE AÇÚCAR, 03KG DE ARROZ, 02 PACOTES DE BISCOITO TIPO CREAM CRACKER, 02LATAS DE SARDINHA, 01 PACOTE DE DOCE DE GOIABA, 01 KG DE FARINHA DE MANDIOCA, 03 PACOTES DE FARINHA DE MILHO FLOCADA, 02 KG DE FEIJÃO DE CORDA, 04 PACOTES DE LEITE EM PÓ INTEGRAL, 02 PACOTES DE MACARRÃO TIPO ESPAGUETE, 01 MARGARINA VEGETAL COM SAL, 01 ÓLEO DE SOJA REFINADO, 02 GARRAFAS DE SUCO DE FRUTA, 01 KG DE FÉCULA DE MANDIOCA, 01 PACOTE DE AVEIA EM FLOCOS FINOS E 02 PACOTES DE CAFÉ, EMBALADA INDIVIDUALMENTE EM SACO PLÁSTICO.	UND.	187
2	CESTA BÁSICA COMPOSTA POR: 02 KG DE AÇÚCAR, 03 KG DE ARROZ, 02 PACOTES DE BISCOITO TIPO CREAM CRACKER, 02 LATAS DE SARDINHA, 01 PACOTE DE DOCE DE GOIABA, 01 KG DE FARINHA DE MILHO FLOCADA, 02 KG DE FEIJÃO DE CORDA, 04 PACOTES DE LEITE EM PÓ INTEGRAL, 02 PACOTES DE MACARRÃO TIPO ESPAGUETE, 01 MARGARINA VEGETAL COM SAL, 01 ÓLEO DE SOJA REFINADO, 02 GARRAFAS DE SUCO DE FRUTA, 01 KG DE FÉCULA DE MANDIOCA, 01 PACOTE DE AVEIA EM FLOCOS FINOS E 02 PACOTES DE CAFÉ, EMBALADA INDIVIDUALMENTE EM SACO PLÁSTICO.	UND.	562

(...)

No tocante à POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL E

INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, cumpre ressaltar, que a realização de um processo licitatório dentro dos prazos legais, levará tempo até a sua conclusão, e haverá, indubitavelmente, prejuízos e fatalmente comprometimento o público vulnerável.

Ainda em sede de JUSTIFICATIVA, delimita critérios objetivos para destacar AÇÃO CONJUNTA entre as secretarias e o PÚBLICO JÁ CONTEMPLADO com a doação eventual das cestas apresentando tabela de Controle de mapeamento e saída de cesta por grupo.

(...)

1 - Tabela Consolidado das Entregas de Cestas Básicas da DP025/21 - SEDHAS

Controle de mapeamento e saida de cestas por público - tipo SEDHAS		
Público originário	Entregues	
Permissionários Mercado Municipal	120	
CRAS Regina Justa	98	
CRAs Dom José	100	
CRAS Irmā Oswalda	100	
CRAS Mimi Marinho	99	
CRAS Jaibaras	97	
CRAS Aracatiaçu	80	
Ambulantes Abordagem + Protocolo	113	
POP Rua	33	
Demanda espontânea	5	
Casa acolhedora	. 12	
Catadores	104	
CAPS AD e II	14	
Total entregues	975	
Entrega nos distritos até dia 05/04/2021	25	
Total de Cestas	1.000	

(...)







Finaliza a justificativa frisando a seguinte consideração: "Cumpre de salitar, que de acordo com exposto em Anexo O NÚMERO DE FAMÍLIAS CADASTRADAS ESTÁ MAIOR DO QUE ESPERÁVAMOS e haja vista a realização de um processo licitatório dentro dos prazos levará tempo até a sua conclusão, e haverá, indubitavelmente, prejuízos e comprometimento à população em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional, solicitamos a contratação da adesão, para caráter emergencial, para diminuir os danos até que se conclua o processo licitatório." (destaquei)

## 2. DA OPINIÃO TÉCNICA JURÍDICA NÃO VINCULANTE

Inicialmente, cumpre destacar a promulgação de **NOVO DISPOSITIVO LEGAL** que trata de **LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**, autuada sob nº 14.133 e datada de 1º de abril de 2021, devidamente publicada na Edição: 61-F, Seção: 1 — Extra, em 01/04/2021, considerando que o ditado dispositivo, além do atual momento embrionário, ainda se encontra em fase de transição nos termos do inciso II, do art. 193. Vejamos:

(...)

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

(...)

(destaquei)

(fonte: <u>LEI № 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021 - LEI № 14.133, DE 1º DE</u>

ABRIL DE 2021 - DOU - Imprensa Nacional)

Após o exposto, destaco que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge, na maioria dos casos, de uma breve consulta realizada por órgãos ou agentes públicos, em sede da opinião técnica jurídica não vinculante. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual, em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

Assim, em regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, de cunho pessoal do emitente, ou seja, que reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.





Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a per do administrador ou por exigência legal, para aclarar e nortear o administrador que ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

Como bem salientado pela renomada doutrinadora Maria Sylvia Zanela Di Pietro, "o parecer não possui efeito normativo, por sim mesmo (...). É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer".

Por derradeiro, frise-se que a presente peça da lavra de advogado público tem caráter meramente opinativo acerca da viabilidade jurídica do pleito. Logo, as manifestações do advogado público não são deliberativas nem vinculam o requerente, ficando a decisão a cargo da autoridade superior ordenadora de despesas. Tal entendimento emerge das decisões pacíficas e remansosas do Supremo Tribunal Federal que abaixo seguem transcritas:

## **DECISÃO**

Advogado de empresa estatal que, chamado oferece parecer sugerindo opinar, contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: IMPOSSIBILIDADE, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF. Mandado de Segurança nº. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).

Assim, feitos estes esclarecimentos, passa-se a análise do mérito do caso em concreto.

#### 3. DOS FUNDAMENTOS







Aliado as considerações acima relatadas, o Decreto Federal nº 6.3,07

de dezembro de 2007, em seu art. 7º diz que:

(...)

Art. 7º. A situação de vulnerabilidade temporária caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos:

I- riscos: ameaça de sérios padecimentos;

II- perdas: privação de bens e de segurança material; e

III- danos: agravos sociais e ofensa.

Parágrafo único: Os riscos, as perdas e os danos podem decorrer:

I - da falta de:

 a) acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação.

(...)

IV- de desastres e de calamidade pública; e (...)

No caso do coronavírus, principalmente no tocante a **NOVA CEPA**, há a imperiosa necessidade de contratação de pessoal para a área de saúde, criação de leitos de internação, compras de insumos e equipamentos, bem como a promoção de assistência financeira a famílias, sobretudo àquelas em contexto de maior vulnerabilidade social, e a sociedades empresárias, objetivando a manutenção de empregos, considerando a desaceleração econômica e preservação da dignidade da pessoa humana.

Denotada a gravidade da situação da saúde pública mundial e brasileira diante da nefasta disseminação do SARS-CoV-2, a declaração de calamidade pública é medida salutar, tanto que a Asembleia Legiatativa do Estado do Ceará, por meio do DECRETO LEGISLATIVO Nº 562, confirmou o DECRETO MUNICIPAL Nº 2.386, datado de 29 de março de 2020, onde, de forma preventiva, dispõe sobre o ESTADO DE EMERGÊNCIA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SOBRAL.

Saliento ainda a possobilidade de Estados e Municípios, contudo, possurem competência para decretação de outro tipo de estado de emergência ou calamidade, que independe de reconhecimento expresso do Poder Legislativo. Esse decreto, de natureza executiva, visa permitir a adoção de medidas visando ao confronto direto da situação excepcional,





entre as quais impor quarententa, contratar pessoal, fixar barreiras sanitárias, fecharajas, alem de adquirir bens, serviços e insumos com dispensa de licitação (art. 24, IV, lei 8.666/93) etc...

Aliados as considerações trazidas acima, os benefícios assistenciais de caráter EVENTUAL, como o próprio nome sugere, têm caráter suplementar e provisório, portanto, são prestados aos cidadãos e às famílias pelos eventos nascimento, morte, declaradamente em situação de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública e são garantidos pelo Sistema Único de Assistência Social-SUAS, sendo prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição.

Da análise dos autos verifica-se tratar de pedido de ADESÃO a Ata de Registro de Preços nº 044/2020 vinculada ao Pregão Eletrônico nº 014/2020 da Secretaria da Segurança e Cidadania, em sede de justificativa, o coordenador da assistência foi claro ao ser surpreendido pelo danoso e imprevisto impacto da NOVA CEPA do COVID/19 quando expressou que: "O NÚMERO DE FAMÍLIAS CADASTRADAS ESTÁ MAIOR DO QUE ESPERÁVAMOS".

Saliento que o aporte financeiro que será utilizado, para aquisição de 749 UNIDADES DE CESTAS BÁSICAS, segundo o valor unitário publicado será de R\$ 102.523,12 (CENTO E DOIS MIL, QUINHENTOS E VINTE E TRÊS REAIS E DOZE CENTAVOS), conforme destaque extraído do termo de homologação de adesão a ata de registro de preços:

	.)
1	
	RS 102.523,12 (Cento e dois nil, quinhentos e viute e três resis e doze centuvos)
	O Presente TERMO DE HOMOLOGAÇÃO DE ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº/2021-SEDHAS, tem como fundamento o art. 32 do Decreto Municipal nº 2.257/2019.
	No concernente ao preço, o valor global correspondente para a citada contratação importa na quantia de R\$ 102.523,12 (Cento e dois mil, quinhentos e vinte e três regis e doze centavos), conforme valores registrados e quantitativos solicitados.

PREMATA NO POTAL DE 13 122000 A PARO E VINTE E LA ME E DEVENTOS E CERCUENTA REALIS REFERENTE A 1999 CPSTAS VÁLIMS INTO ODIAS

(...)

É cediço que, em regra, as contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, XXI, CF/88 e da Lei n. º 8.666/1993.

Neste sentido, leciona o eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual afirma que a licitação visa "proporcionar às entidades governamentais a possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas administrativas entendem de realizar com os particulares".





Embora ocorra de forma excepcional, diante de situações de in de competição, a própria lei estabelece hipóteses de contratação direta pela Administ licitação – como no caso dos art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, vejamos:

# Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

(...)

Destarte, em que pese tratar-se da possibilidade de procedimento de dispensa de licitação, já que o município se encontra em ESTADO DE EMERGENCIA, é preciso ressaltar o zelo com o erário público quando preferiu se utilizar de ADESÃO a Ata de Registro de Preços nº 044/2020 vinculada ao Pregão Eletrônico nº 014/2020 da Secretaria da Segurança e Cidadania, em perfeita observância de determinados requisitos legais e constitucionais.

Ainda, é importante destacar que os requisitos legais de habilitação acerca de contratações administrativas não eximem o futuro contratado por dispensa de licitação de sua regularidade jurídica nos termos do art. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93.

Aliás, nota-se que o processo deve prevê desde logo sanções aos contratados com base na Lei de Licitações, como as sanções multa, impedimento de contratar e participar de licitações.

Por fim, feita a análise acima, verifica-se que foram preenchidos os requisitos exigidos por lei.

## 4. CONCLUSÃO

Sendo assim, OPINO PELA POSSIBILIDADE JURÍDICA da realização da ADESÃO a Ata de Registro de Preços nº 044/2020 vinculada ao Pregão Eletrônico nº 014/2020 da





Secretaria da Segurança e Cidadania, para aquisição de 749 (SETECENTOS E QUARENTA E NOVE).

UNIDADES DE CESTAS BÁSICAS, destinadas ao FORNECIMENTO DE BENEFÍCIO ÉVENTUAL À

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL E INSEGURANÇA ALIMENTAR E

NUTRICIONAL, entendendo que a referida ADESÃO, é forma mais célere e meio mais vantajoso
para a administração pública, vislumbrando assim, o atendimento ao princípio da economicidade,
resultando um montante global final na ordem de R\$ 102.523,12 (CENTO E DOIS MIL,
QUINHENTOS E VINTE E TRÊS REAIS E DOZE CENTAVOS), observando a Lei nº. 8.666/93 e suas
alterações posteriores, hipótese em que se enquadra a consulta submetida, configurando assim o
interesse público da Dispensa de Licitação sub examine.

É o parecer opinativo, salvo Melhor Juízo.

Encaminhe-se à apreciação superior.

Sobral - CE, 05 de abril do ano de 2021.

141 141 FRANCISCO AUGUSTO LIBERATO FERNANDES DE CARVALHO
C=BR, owICP-Brasil, ou=AC OAB, ou=18732686000170,
ou=Assinatura Tipo A3, ou=ADVOGADO, on=FRANCISCO
AUGUSTO LIBERATO FERNANDES DE CARVALHO
2021.04.06 192405-03070

Fco. Augusto Liberato F. de Carvalho Assessor Jurídico da SEDHAS Advogado- OAB/CE nº 28.829